



Descifrando

EL GASTO SOCIAL EN EL 2000

A todos nos conviene analizar lo que ocurrió con el gasto social en el año 2000 para aprender de la experiencia y así poder avanzar hacia una sociedad mejor

El principal deber de todo Estado es asegurar el bienestar y el ejercicio de los derechos de todos sus ciudadanos. Para ello debe garantizar a la población la disponibilidad de un ingreso mínimo y el acceso universal a los servicios sociales básicos. El instrumento principal para lograrlo es el gasto social.

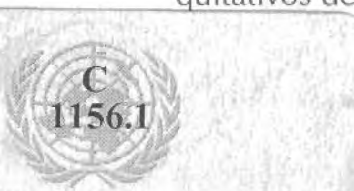
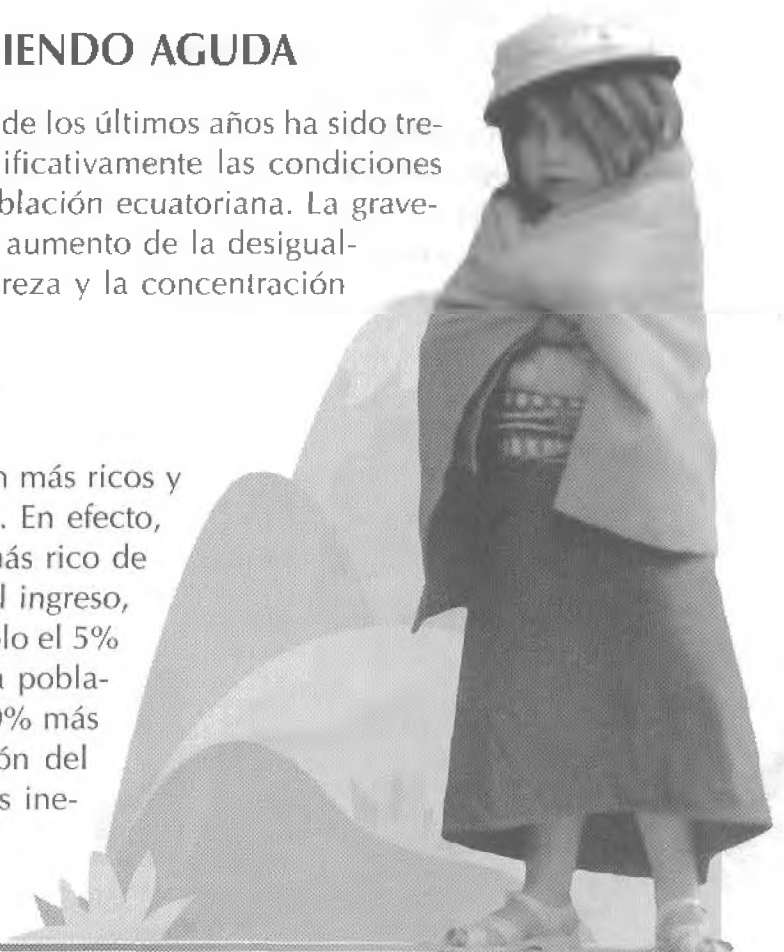
El presente documento analiza la evolución del gasto social durante el año 2000, sus principales logros y los desafíos para el futuro.

LA CRISIS SOCIAL SIGUE SIENDO AGUDA

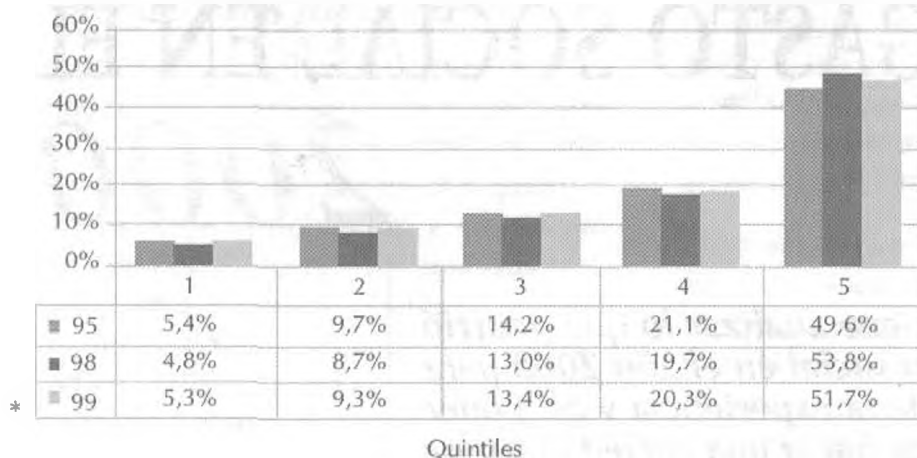
La crisis económica, social y política de los últimos años ha sido tremendamente severa y deterioró significativamente las condiciones de vida de la gran mayoría de la población ecuatoriana. La gravedad de la situación se expresa en el aumento de la desigualdad debido al incremento de la pobreza y la concentración de la riqueza.

Se aumentó la desigualdad

Durante la crisis, los ricos se hicieron más ricos y los pobres empeoraron su condición. En efecto, en los últimos cinco años, el 20% más rico de la población llegó a tener el 53% del ingreso, mientras el 20% más pobre recibió solo el 5% del ingreso. De hecho, el 80% de la población recibe menos ingresos que el 20% más rico, lo cual explica la categorización del Ecuador como uno de los países más inequitativos del mundo.



Evolución de la distribución del ingreso



* Corresponde al primer semestre de 1999.

Se aumentó la pobreza y la indigencia

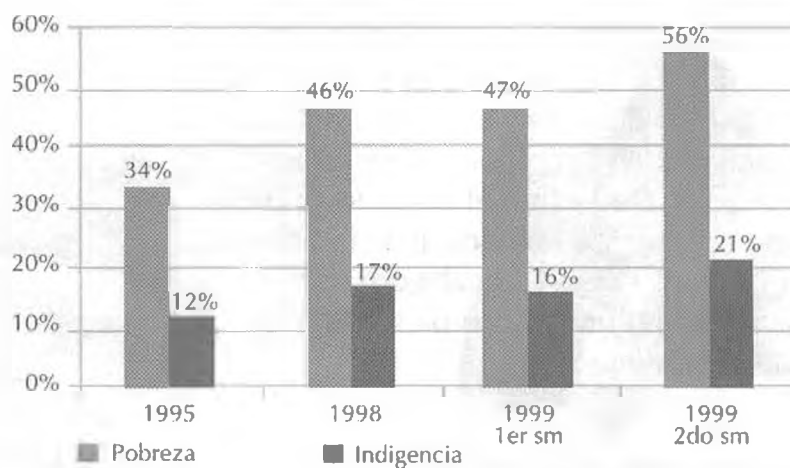
Los niveles de pobreza e indigencia han tenido un explosivo crecimiento en los últimos años. Mientras en el año 95 los pobres alcanzaban los 3 millones 927 mil personas, para el año 99 llegaron a 7 millones 81 mil personas. Los indigentes se duplicaron en ese mismo período, pues pasaron de 1 millón 386 mil, a 2 millones 655 mil personas. La pobreza creció en el campo y también en las zonas urbanas.

EL GASTO SOCIAL COMENZÓ A RECUPERARSE

El Estado cuenta con tres mecanismos para evitar la concentración del ingreso y el aumento de la pobreza: la progresividad en los impuestos, el incremento de los salarios e ingresos de trabajo y el gasto social. Examinaremos el comportamiento de este último.

Durante el año 2000 se revirtió la tendencia decreciente que venía experimentado el gasto social y se dieron los primeros pasos para mejorar su calidad.

Incidencia de la pobreza y la indigencia





US\$690 millones (5% del PIB). De este monto fueron inicialmente aprobados por el Congreso Nacional US\$451 millones y durante el transcurso del año se adicionaron US\$239 millones. A 31 de diciembre habían sido efectivamente gastados US\$ 638 millones, lo cual representa un leve incremento frente 1999.

Se mejorara la calidad del gasto

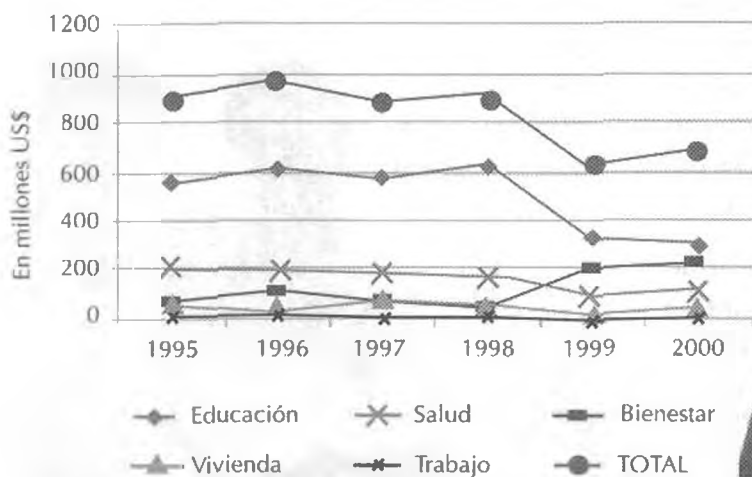
El gasto en Servicios Sociales Básicos (nutrición, educación básica, atención primaria en salud y agua potable) es el de mayor impacto en las condiciones de vida y el bienestar colectivo, mejora la equidad y constituye una importante porción del ingreso de los más pobres.

Con relación a 1999, durante el año 2000 aumentó de 43% a 47% el porcentaje del gasto social que se destinó a los Servicios Sociales Básicos. Este incremento está asociado a la aplicación del Plan Social de Emergencia, que se basó en este tipo de servicios, con importantes beneficios para la población.

Se revierte la tendencia del gasto social

Desde 1996, el gasto social realizado por el Gobierno Nacional se redujo cada año de manera considerable. En el año 2000, a pesar de la fuerte crisis fiscal, el gasto social revirtió levemente a esa tendencia decreciente. Frente a los 629 millones de dólares asignados en 1999, que representaron el 4.5% del PIB, para el año 2000 se asignaron

Gasto social





El presupuesto social recupera los niveles históricos

Para el año 2001 el Gobierno Nacional prevé un aumento significativo de los recursos destinados al gasto social, que le permite recuperar los niveles que tuvo en 1996, este año el presupuesto fue el más alto de la década con una inversión social total de US\$970 millones. El total de US\$1005 millones asignado para el 2001 significa un crecimiento del 58% respecto al monto gastado en el año 2000.

Si efectivamente se logra gastar en el 2001 todo el monto asignado, podrá afirmarse, al final del año, que el gasto social recuperó sus niveles de 1996 en términos macroeconómicos y fiscales. En términos macroeconómicos, porque pasaría a representar el 5.6% del PIB (5.1% en 1996); en términos fiscales porque equivaldría al 20.4% del gasto total del Presupuesto General del Estado -PGE- (19,2% en 1996). Si se excluye la amortización de la deuda, el gasto social del 2001 representaría el 25% del PGE equivalente al 24,9% de 1996.

No obstante, con la ejecución de todo el presupuesto social previsto para el 2001 aún no se recuperaría el nivel de gasto de 1996 en términos per capita, porque la población ha crecido y se ha empobrecido.

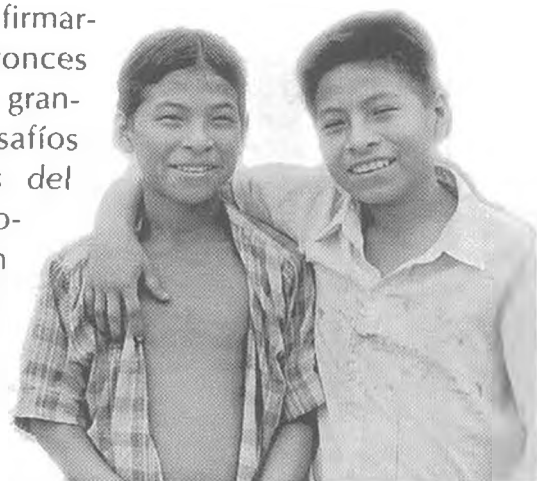
Esta recuperación también depende de las condiciones en las que se apruebe la Reforma Tributaria.

DESAFÍOS PARA EL FUTURO INMEDIATO

Obviamente no basta con recuperar los niveles de gasto social previos a la crisis. Paralelamente aparece para la sociedad ecuatoriana el reto de lograr que ese gasto incida decisivamente en la reducción de la pobreza y la desigualdad social.

Estos desafíos son tanto más exigentes cuanto subsisten problemas estructurales severos, como el bajo gasto per capita, el atraso en los servicios de educación y salud, el excesivo endeudamiento externo, la baja prioridad histórica de los Servicios Sociales Básicos y las dificultades para canalizar el gasto hacia los más pobres.

Puede afirmarse entonces que los grandes desafíos actuales del gasto social en el Ecuador son:



Niveles del gasto social por persona

	Prioridad Macroeconómica (% PIB)		Prioridad Fiscal (% Gasto Total)		US\$ Dólares per capita	
	1990-91	1996-97	1990-91	1996-97	1990-91	1996-97
Gasto social alto						
Chile	13.0	14.1	60.8	65.9	451	725
Costa Rica	18.2	20.8	64.4	65.1	445	550
Gasto social medio						
Brasil	11.0	11.8	51.0	54.2	476	566
Colombia	8.1	15.3	29.7	38.2	181	391
Gasto social bajo						
Bolivia	6.0	12.0	25.8	44.2	55	119
Perú	2.0	6.0	14.3	37.5	41	76

Los países incorporan el gasto en seguridad social.

• *Lograr mayores niveles de gasto social per capita*

En el 2000, el gasto social por persona fue de US\$55 (US\$72 si se incluye la Seguridad Social), cuando en 1996 fue de US\$83. De ejecutarse todo el presupuesto previsto para el 2001, el gasto social sería de nuevo cercano al nivel de 1996.

Estos montos per capita, aunque importantes, mantienen al Ecuador en la categoría de los países de gasto social bajo de América Latina, aún por debajo de Perú y Bolivia. Los países de elevado desarrollo humano y crecimiento económico, como Costa Rica y Chile, tienen un gasto social per capita superior a US\$550 y los de gasto social medio gastan más de US\$350.

Un bajo nivel de gasto social per capita impide que la población tenga los niveles de bienestar y capacidad productiva necesarios para generar condiciones sostenibles de crecimiento económico. Además, resta legitimidad política a la gestión pública e institucional. Para ele-

var el nivel de gasto social es necesario incrementar los ingresos fiscales y reducir el monto de recursos destinado a la deuda externa

• *Invertir más en educación y salud*

Los sectores sociales de mayor caída relativa en sus niveles de gasto durante la crisis fueron educación y salud. Aunque el gasto social total se recupera en el 2001, en estos dos sectores aún no alcanza los niveles de 1996.

La educación básica y la atención primaria de salud son actividades intensivas en el uso de mano de obra (profesores, médicos, enfermeras, etc); por eso, la reducción del gasto social se expresó en estos sectores en una rápida caída de las remuneraciones percibidas por sus trabajadores. En el año 2000, el salario anual promedio de un trabajador en el sector educación fue de US\$1.876, es decir, US\$156 mensuales, cuando en 1996 el salario fue de US\$250 mensuales. Esta situación ha provocado un grave deterioro de la calidad de los servicios prestados por los educadores y, obviamente, una reducción de su capacidad de compra.

Evolución de las remuneraciones del sector social



	Masa salarial anual (MU\$)	Número de trabajadores	Salario Promedio anual (US\$)
Educación	245,4	130.842	1.876
Salud	63,3	26.381	2.400
Defensa	198,7	56.517	3.174
Gobierno y Policía	83,8	29.421	2.830
TOTAL	591,4	243.161	2.432

• *Reducir la deuda y la dependencia del financiamiento externo*

Mientras el gasto social per capita fue de US\$55 en el 2000, el servicio de la deuda externa gubernamental ascendió US\$155 per capita. En el mismo año 2000, por cada dólar gastado por el gobierno, 43 centavos fueron para pagos de deuda y solo 16 centavos para atender las necesidades sociales de la población.

En el año 2000 se observa que los gastos del personal que labora en las áreas sociales fueron cubiertos con ingresos corrientes de la nación, pero fue necesario acudir al endeudamiento externo para los gastos de inversión y modernización sectorial y también para algunos gastos corrientes. Los desembolsos de créditos externos para los sectores sociales ascendieron a cerca de 66 millones de dólares (10% del gasto social). Los más importantes fueron los créditos para el FISE (que representaron el 22% de todos los desembolsos para el sector), la vivienda (23%), la salud primaria (10%), las comunidades indígenas (12%) y el desarrollo rural (12%).

El saneamiento de las finanzas requiere, sin duda, reducir la proporción del

gasto destinado al servicio de la deuda y dirigir el nuevo endeudamiento externo exclusivamente para las áreas sociales en las cuales la inversión es de máxima rentabilidad y son transparentes los mecanismos para su recuperación y repago.

• *Orientar el gasto social hacia servicios sociales básicos*

Al examinar la estructura del gasto social, se aprecia que aún hay dificultades para priorizar el gasto en los servicios sociales básicos -SSB-, puesto que aún tienen un peso considerable los gastos en servicios de nivel secundario. En el 2000, de cada dólar gastado, solo 47 centavos fueron a servicios sociales básicos (se excluye el Bono de Solidaridad). Como se anotó antes, los servicios sociales básicos son los de mayor impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, son de bajo costo y alta efectividad, y mejoran la equidad al convertirse en un importante componente de los ingresos de los sectores más pobres.

Ecuador dedicó en el año 2000 el 10,4% del presupuesto gubernamental a servicios sociales básicos (7,5% sin incluir el bono de solidaridad). En el

Desembolso de créditos externos para sector social -en US\$- 2000

EDUCACIÓN	9,636,569
Promotora de intercambio mochila escolar	5,000,000
BID-1142 fortalecimiento educacional rural	1,105,685
BID 874-OC Programa ciencia y tecnología	3,530,883
BIENESTAR SOCIAL	32,807,153
CAF-291 Plan Esperanza Conferencia Episcopal	1,181,043
BID-1056-OC Programa de Atención Niños y Jóvenes en riesgo	731,689
BID-978-OC Inversión Social-FISE	14,743,240
BIRF-3390-EC Desarrollo Rural PRONADER	5,424,197
FIDA-275 Cuenca Alta del Río Cañar	1,161,697
FIDA-321 Proyecto Saraguro Yacuambi	1,586,656
BIRF-4277-EC Desarrollo Comunidades Indígenas-CONPLADEIN (CODENPE)	5,859,168
FIDA-F/N Desarrollo de Pueblos Indígenas	2,119,555
SALUD	7,548,678
BIRF-3510-EC-II Salud y nutrición - FASBASE	6,511,252
BIRF-4342-EC Modernización de redes de servicios de salud-MODERSA	1,037,427
DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA	15,566,057
BID-1078 C.C. Apoyo al sector vivienda	8,101,650
BID 1002 SF Apoyo al sector vivienda	7,201,907
BIRF 336 0 EC Saneamiento para comunidades rurales pequeñas	262,500
TOTAL	65,558,457

ámbito internacional, los países han adoptado la meta de destinar a servicios sociales básicos el 20% de sus presupuestos totales, como requisito para alcanzar el acceso universal al ejercicio de los derechos esenciales que estos servicios garantizan.

Composición del gasto en servicios sociales básicos

SERVICIOS BÁSICOS	EN US\$	EN %
Servicio de Salud Pública	1,732,079	0.40%
Atención Primaria de Salud	80,358,268	18.80%
Nutrición y Atención Infantil	136,898,272	32.00%
Educación Básica	181,810,247	42.50%
Agua y Saneamiento	27,373,635	6.40%
Total Servicios Sociales Básicos	428,172,501	100.00%
Total Gasto Social Gobierno Central	638,488,631	67.00%

• *Hacer que el gasto social llegue a los más pobres*

Diversos estudios muestran que, con excepción del Bono de Solidaridad, más del 50% de los gastos sociales ecuatorianos son recibidos por los dos quintiles más ricos de la población y menos del 25% es percibido por los dos quintiles más pobres. Como resultado se agravan las desigualdades sociales y la inequidad en la distribución del ingreso, acentuando la pobreza de la población ecuatoriana.

Esto quiere decir que uno de los grandes desafíos de la política social en el Ecuador es lograr que los pobres reciban una proporción mayor del gasto social que los ricos, para que el gasto social contribuya a construir la equidad. Este esfuerzo es tanto más urgente cuanto escasos son los recursos disponibles.

CONCLUSIONES

La situación social del Ecuador es grave porque gran parte de la población se encuentra excluida de la posibilidad real de ejercer sus derechos básicos, tener un nivel de vida digno y contribuir al creci-

miento económico. La ejecución presupuestal del año 2000 y el presupuesto previsto para el 2001 muestran avances hacia la recuperación de los niveles de gasto social previos a la crisis y, por esta vía, contribuir a la redistribución del ingreso y las oportunidades.

Subsisten algunos problemas estructurales cuya superación constituye el gran desafío de la política económica y social para la sociedad ecuatoriana. Este desafío apunta a lograr que el gasto social se convierta en el instrumento privilegiado para corregir los elevados niveles de exclusión imperantes y mejorar las condiciones de vida y participación económica de su población. Se destaca:

- La necesidad de lograr mayores niveles de gasto social per capita.
- La urgencia de invertir más en educación y salud.
- La prioridad de reducir la deuda externa y la dependencia del financiamiento externo.
- La necesidad de orientar el gasto social disponible hacia los Servicios Sociales Básicos.
- El propósito ineludible de lograr que el gasto social llegue a los más pobres.

El gasto por quintiles 1999

